



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Naděždy Řehákové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **PaedDr. L. R.**, zast. Mgr. Ondřejem Lněničkou, advokátem se sídlem Újezd 409/19, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, odbor životního prostředí, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2013, sp. zn. S-JMK 41747/2013 OŽP-Bou, čj. JMK 68630/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 3. 2014, čj. 30 A 86/2013-77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Obsah spisu krajského soudu, kasační stížnosti, vyjádření a repliky

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) dne 27. 8. 2013 osobně v 15.55 hod. žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 6. 2013, sp. zn. S-JMK 41747/2013 OŽP-Bou, čj. JMK 68630/2013. Uvedla, že rozhodnutí žalovaného převzala dne 28. 6. 2013 a žalobu ještě doplní do 10. 10. 2013. Jako jediný kontakt uvedla adresu svého bydliště. Dne 8. 1. 2014 doručila osobně krajskému soudu podání obsahující doplnění žaloby s tím, že žaloba bude ještě dále doplněna. Krajský soud usnesením ze dne 27. 3. 2014, čj. 30 A 86/2013-77, ve výroku I. žalobu odmítl, výrokem II. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a

výrokem III. zamítl žádost žalobkyně o osvobození od soudních poplatků (dále jen „napadené usnesení“).

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka podala blanketní žalobu postrádající byť v hrubých rysech formulovaný žalobní bod, ze kterého by byly zřejmé skutkové a právní důvody podané žaloby. Uvedl, že stěžovatelka pouze obecně konstatovala nedodržení úředních postupů žalovaným a nezákonnost jeho rozhodnutí týkajícího se otázky účastenství stěžovatelky ve vodoprávním řízení. Poukázal i na vědomí samotné stěžovatelky o neúplnosti žaloby, neboť *„jinak by neuváděla, že má v úmyslu žalobu ještě doplnit“*. Konstatoval, že žaloba byla podána dne 27. 8. 2013, a to 5 minut před koncem úřední doby podatelny krajského soudu, tedy na samém sklonku zákonné dvouměsíční lhůty pro podání žaloby končící dne 28. 8. 2013. Proto stěžovatelku ani nevyzýval k odstranění vad žaloby, neboť v důsledku výše popsaného časového rozložení úkonů stěžovatelky již nezbyl žádný prostor ke splnění této zákonné povinnosti.

[3] Včas podanou kasační stížností se stěžovatelka domáhala zrušení usnesení krajského soudu, a to z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelka odkázala na své tvrzení uvedené již v žalobě, dle kterého měla být účastníci vodoprávního řízení a v opačném případě byla zkrácena na svých procesních právech. Krajský soud měl zkoumat, zda byl pro účastenství stěžovatelky zákonný důvod. Nemohla v žalobě tvrdit a dokazovat všechny rozhodné skutečnosti, neboť ve vodoprávním řízení neměla žádná procesní práva, zejména nemohla nahlížet do spisu a *„seznamit se s podklady, které byly a jsou rozhodné (podkladem) pro rozhodování účastníka řízení“*. Krajský soud měl stěžovatelku vyzvat dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k odstranění vad žaloby. Nesouhlasí s odůvodněním, dle kterého nelze žalobu podanou v poslední den lhůty doplnit a opravit. Konstruuje se tak absurdní stav, kdy postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s. je možný jen u žalob doručených soudu v dostatečném předstihu před uplynutím lhůty pro jejich podání; *„kolik dnů, týdnů či měsíců to má být, se v napadeném usnesení nepodává“*. Krajský soud činí ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. obsoletním. Závěry krajského soudu zakládají i nerovnost v právech a povinnostech mezi těmi, kteří podávají žalobu ve větším časovém předstihu a těmi, kteří ji podávají u konce lhůty pro její podání, přičemž s. ř. s. takové rozlišení nezná. Postupem soudu došlo k zásahu do stěžovatelčina ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces a na rovnost před zákonem.

[5] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že stěžovatelka nahlížela do spisové dokumentace několikrát, o čemž svědčí protokoly ve spise. Poukázal také na odůvodnění svého rozhodnutí.

[6] V replice stěžovatelka zopakovala argumentaci obsaženou v kasační stížnosti a poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, čj. 4 Ads 37/2004-42, a ze dne 24. 3. 2010, čj. 3 Ads 122/2009-131, s tím, že podání lze odmítnout až po obligatorní řádné výzvě k odstranění vad, která však vůči stěžovatelce nebyla učiněna. Z judikatury Nejvyššího správního soudu není dle stěžovatelky zřejmé zohledňování, ve které fázi lhůty byla žaloba podána. Zmínila rovněž rozsudek ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 Azs 34/2003-42, s tím, že délka lhůty k odstranění vad podání má být přiměřená okolnostem konkrétního případu.

pokračování

II. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Stěžovatelka brojila kasační stížností proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, takže z povahy věci přichází v úvahu pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatelky důvodná nebo zda rozhodnutí žalovaného bylo zákonné či nikoliv.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] V projednávané věci je stěžejní zodpovězení otázky, zda žaloba stěžovatelky obsahovala formulaci tzv. žalobního bodu (na který stěžovatelka poukazuje). Při záporné odpovědi je třeba posoudit, zda krajský soud byl povinen učinit výzvu k odstranění vad žaloby.

[10] Dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že za žalobní bod je třeba považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byť i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Z tvrzení žalobce musí být seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce; líčení skutkových okolností nemůže být pouze typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž jasně individualizovaným od jiných konkrétních skutkových dějů odlišitelným popisem. Právní důvody nezákonnosti či nicotnosti musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, dle něhož soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum; nepostačuje přitom pouze obecný odkaz na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, čj. 2 Azs 54/2007-42, ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, nebo ze dne 13. 8. 2013, čj. 2 As 142/2012-93).

[11] Stěžovatelka v žalobě uvedla, že podává žalobu „o přezkoumání zákonnosti a správnosti úředních postupů Rozhodnutí“ žalovaného, kterým rozhodl o odvolání stěžovatelky proti usnesení prvostupňového správního orgánu (usnesení i správní orgán označila), „podle kterého stěžovatelka není účastníkem vodoprávního řízení ve věci povolení k nakládání s podzemními vodami – odběru podzemní vody z vrtané studny na pozemku p. č. 998/10 v k. ú. Starý Lískovec, zahájeného dne 13. 2. 2013“. Tvrdila „nezákonnost“, „porušení jejích práv a povinností“ a „nedodržení úředních postupů“. Uvedla, že se do vodoprávního řízení „přihlásila za účastníka řízení“ a prvostupňový správní orgán ji usnesením „jako účastníka řízení vyloučil a nepřibral, proti čemuž podala odvolání“; žalovaný prvostupňové usnesení potvrdil.

[12] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že takto formulovaná žaloba stěžovatelky neobsahovala žádný žalobní bod, ze kterého by byly byt v hrubých rysech zřejmé skutkové a právní důvody podání žaloby. Stěžovatelka jen obecně odkázala na „nezákonnost“ rozhodnutí žalovaného a jeho „nesprávný úřední postup.“ Současně pouze popsala průběh správního řízení tak, že označila prvostupňový správní orgán a jím vydané rozhodnutí s tím, že jí nepřiznal účastenství ve vodoprávním řízení, a dále označila rozhodnutí žalovaného, kterým rozhodoval o jejím odvolání. Ze žaloby nevyplývá, jaké závěry, úvahy či postupy žalovaného (a příp. i prvostupňového správního orgánu) považuje stěžovatelka za nezákonné. V žalobě nejsou žádná skutková ani právní tvrzení (námitky) vztahující se ke stěžovatelčině konkrétní věci.

[13] Podle § 71 odst. 2, věta třetí, s. ř. s. lze rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Tato zákonem zakotvená zásada koncentrace související se zásadou dispoziční platí logicky i pro případy, kdy v žalobě není uveden žádný žalobní bod (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78). Odstranit nedostatek žaloby spočívající v absenci žalobních bodů lze tedy jen ve lhůtě zákonem stanovené pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Doplnění může provést buď žalobce z vlastní iniciativy, nebo k němu může dojít na základě výzvy soudu k odstranění vad dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Avšak i v případě, že žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, není krajský soud bezvýjimečně povinen vyzývat žalobce k odstranění takového nedostatku dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Takovou povinnost nelze dovodit, pokud již není s ohledem na okolnosti objektivně možné, že by žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, čj. 2 Azs 54/2007-42, ze dne 4. 2. 2009, čj. 2 As 69/2008-148, ze dne 13. 8. 2013, čj. 2 As 142/2012-93, nebo ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78). Opačný výklad zastávaný stěžovatelkou zcela by eliminoval koncentrační zásadu i dispoziční zásadu vyjádřenou kogentním ustanovením § 71 odst. 2 s. ř. s.

[14] V daném případě není sporné, že lhůta pro podání žaloby končila dne 28. 8. 2013, ani že stěžovatelka podala žalobu dne 27. 8. 2013, 5 minut před koncem úřední doby krajského soudu. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem, že krajský soud neměl povinnost za dané situace vydávat výzvu dle § 37 odst. 5 s. ř. s. k doplnění žaloby, neboť objektivně nebylo reálné, že by stěžovatelka vadu žaloby včas odstranila. Do uplynutí lhůty pro podání žaloby zbýval jen jeden den, ve kterém by krajský soud musel stěžovatelku (s výzvou) kontaktovat a tato by musela vadu odstranit. To vše za situace, kdy stěžovatelka podala žalobu osobně, jako jediný kontakt uvedla adresu bydliště a nebyla právně zastoupena (byly zde tedy omezené možnosti pro doručení výzvy a nebylo možno „využít“ rychlejšího způsobu komunikace elektronické, např. do datové schránky advokáta). Jak již uvedl krajský soud, stěžovatelka si evidentně byla vad své žaloby vědoma, neboť sama uvedla, že žalobu doplní.

[15] Není pravdou, že krajský soud obecně vyloučil pro všechny situace možnost odstranit vady žaloby ve lhůtě jednoho dne. Odkázal totiž na konkrétní judikaturu, ze které je zřejmé obdobné posuzování rozhodných kritérií při řešení dané situace (zejména otázky možného kontaktování žalobce prostřednictvím pošty či zastupujícího advokáta). Pokud stěžovatelka namítá, že z napadeného usnesení krajského soudu není jasné, v jakém

pokračování

předstihu má být žaloba podána, aby soud přistoupil k vydání výzvy dle § 37 odst. 5 s. ř. s., znovu lze odkázat na hodnocení relevantních kritérií ve stěžovatelčině věci v porovnání s již rozhodnutými případy. Závěry krajského soudu nezakládají ani nerovnost stěžovatelkou namítanou; jak již uvedl krajský soud, zákon stanoví dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby, ve které stěžovatelka mohla podat žalobu a uvést alespoň jeden žalobní bod. Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 31/2009-74: „*[P]rocesní strategie, včetně toho, zda účastník podá žalobu až v samém závěru lhůty, kdy tak může učinit, souvisí s jeho procesní odpovědností a musí nést případné důsledky, které z jeho vlastního načasování takových kroků plynou.*“

[16] Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nedůvodnou rovněž námitku, dle které stěžovatelka nemohla uvést v žalobě všechny rozhodné skutečnosti, neboť nemohla nahlížet do správního spisu. Jak vyplývá i z výše vyloženého výkladu pojmu „žalobní bod“, nebylo povinností stěžovatelky v zákonné lhůtě pro podání žaloby uvést „*všechny rozhodné skutečnosti*“, nýbrž formulovat alespoň v hrubých obrysech skutkové a právní důvody žaloby. Stěžovatelka netvrdí, že by jí nebylo napadené rozhodnutí žalovaného doručeno, naopak v žalobě uvedla, že je převzata dne 28. 6. 2013, tedy obsah rozhodnutí, resp. rozhodovací důvody, byly stěžovatelce známy.

[17] Odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, čj. 3 Ads 122/2009-131, je nepřipadný, neboť v této věci byla řešena situace, v níž žaloba byla nesrozumitelná (nikoliv blanketní), pročez byl žalobce vyzván k odstranění takové vady (vedle vad jiných), avšak i přes jeho snahu k nápravě nedošlo. Z tohoto rozsudku nevyplývá povinnost krajského soudu vydávat výzvu k odstranění vad vždy, tedy i tam, kde absentuje jakýkoliv žalobní bod. Tato povinnost neplyne ani z rozsudku ze dne 22. 9. 2004, čj. 4 Ads 37/2004-42. Jedná se o rozsudek časově předcházející rozsudkům Nejvyššího správního soudu uvedeným zde v odst. [13]; rozsudek čj. 4 As 3/2008-78 je navíc sjednocujícím rozhodnutím rozšířeného senátu. Podstatou rozsudku ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 Azs 34/2003-42, pak byla, jak ostatně stěžovatelka sama uvedla, otázka délky soudem stanovené lhůty pro odstranění vad žaloby, nikoliv otázka zda soud měl vůbec povinnost výzvu vydávat (a lhůtu stanovit).

III. Závěr a náklady řízení

[18] Pro výše uvedené Nejvyšší správní soud nedůvodnou kasační stížnost dle § 110 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. zamítl.

[19] Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení (nad rámec nákladů pro správní orgán obvyklých) nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. září 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu